

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



RESTRINGIDO
CEPAL/MEX/74/11
1 de marzo de 1974

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

EL PROCESO DE PERFECCIONAMIENTO Y REESTRUCTURACION DEL
MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

Algunas orientaciones y medidas sobre política industrial*

* Versión provisional del capítulo industrial que se incorporaría a la nota de secretaría que se presentará a la undécima reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano.

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
I. Hacia la definición de una estrategia industrial	3
II. Evolución industrial reciente y perspectivas	6
1. Auge y declinación del ritmo de actividad industrial	6
2. Etapa actual y perspectivas de la industrialización	14
a) Etapa actual	14
b) Perspectivas	16
III. Medidas y acciones concretas de la política industrial orientadas a la reestructuración del Mercado Común y a la instrumentación de la estrategia del desarrollo integrado	19
1. Aspectos generales	19
2. Acciones prioritarias	19
a) Desarrollo de industrias básicas regionales	19
b) Fomento de actividades prioritarias	22
c) Identificación de proyectos industriales específicos	23
d) Producción de ciertos equipos básicos	24
e) Acuerdos sobre ramas industriales y creación de comités sectoriales	24
f) Política tecnológica y normalización de la producción industrial	27
IV. Adecuación de los instrumentos	29

Anexos (CEPAL/MEX/74/11/Add.1)

1. Los instrumentos de la política industrial y las acciones emprendidas en años recientes	1
2. Adopción de políticas e instrumentos comunes	13

PRESENTACION

La Comisión Económica para América Latina, por resolución 315 (XV) aprobada en 1973, encomendó a su Secretaría que colaborara con la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en la identificación de políticas y programas de acción que conduzcan a la reestructuración del Mercado Común Centroamericano.

En cumplimiento de dicha resolución y atendiendo al acuerdo adoptado por los Ministros de Economía de Centroamérica en su novena reunión, de convocar al Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano para que se analicen los diversos aspectos relacionados con la reestructuración del Mercado Común, la Subsele de la CEPAL en México --como Secretaría de dicho Comité-- ha iniciado la elaboración de un documento que, entre otros aspectos, tratará la situación económica mundial y su incidencia sobre el desarrollo de los países centroamericanos, las crisis y problemas estructurales y coyunturales del Mercado Común Centroamericano, la selección de campos prioritarios, y la adecuación de instrumentos de política a las exigencias de la reestructuración. Además examinará las relaciones intersectoriales, los aspectos que plantea el desarrollo social integrado y los relativos al financiamiento y fortalecimiento de la balanza de pagos.

El presente informe es un anticipo de la sección correspondiente a la política industrial del mencionado documento general. Para su elaboración se han tomado en cuenta los informes previos elaborados por el personal de la CEPAL y por el Experto Regional en Programación Industrial asignado a la Subsele en México por el PNUD/ONUDI. En el informe se resumen los antecedentes más importantes sobre la política industrial regional desde el inicio del proceso de integración económica centroamericana, se evalúan sus instrumentos principales, se analizan las bases propuestas para la reestructuración del Mercado Común en lo referente al programa de desarrollo industrial integrado y se presenta un planteamiento sobre las medidas de política industrial y acciones en campos prioritarios, con la correspondiente adecuación de los instrumentos y acciones. Se estima que su aplicación, en forma decidida y coordinada por parte de los países de la región, permitirá

/alcanzar los

alcanzar los objetivos del desarrollo industrial integrado dentro del marco de desarrollo económico y social.

Esta primera versión sobre política industrial y el documento general sobre reestructuración de la integración económica habrán de formar parte de la Nota de Secretaría que la CEPAL y la SIECA presentarán conjuntamente a consideración del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano en su undécima reunión.

I. HACIA LA DEFINICION DE UNA ESTRATEGIA INDUSTRIAL

Al interrumpirse, a partir de 1968, el crecimiento de la capacidad para importar, se estanca también el proceso de transformación de la estructura productiva que tuvo lugar en los primeros años del funcionamiento del Mercado Común Centroamericano. Ante este síntoma de creciente dependencia externa del aparato industrial, la forma desigual en que los beneficios del proceso de integración se han distribuido entre los distintos países, el desperdicio de capacidad instalada en muchas de las ramas industriales y las dificultades para materializar la instalación de ciertas industrias básicas que fueran confiriendo un mayor grado de autonomía al desarrollo industrial, la SIECA formuló en 1972 una estrategia industrial, en el marco de una política general de desarrollo integrado para la presente década. Esta síntesis, plantea la transición hacia una segunda etapa de mayor profundidad en la sustitución de importaciones, que se caracterizará por el énfasis en la creación de capacidad productiva en ciertas industrias básicas. Mediante la expansión de las mismas se espera asegurar un desarrollo más equilibrado entre los países, avanzar en la definición de las líneas de producción en que se especializará la región, acentuar la interdependencia industrial, aumentando los efectos multiplicadores de las nuevas industrias que se establezcan, y sentando las bases del patrón de desarrollo industrial que caracterizará la región hacia fines de la década.

En ella se propone como objetivo principal la exportación de manufacturas a los mercados externos mediante la creación de industrias (aluminio, níquel, papel, entre otras) para las cuales existen ventajas relativas. Este desarrollo --que tendría efectos favorables de mayor amplitud mediante la creación de actividades conexas--, debería encuadrarse dentro de una política general sobre la utilización de los recursos naturales y sobre el tratamiento al capital extranjero. Asimismo se postula la exportación de productos agroindustriales, con lo que se pretende ampliar el sector moderno de las economías hacia las zonas rurales y aminorar el problema de desempleo.

/Se propone

Se propone además racionalizar la producción industrial de bienes de consumo existente, con el objeto de corregir los desequilibrios que se han producido en el curso del proceso, especialmente en los años recientes.

La política industrial enunciada^{1/} está orientada a superar los principales obstáculos presentes en el desarrollo de Centroamérica durante los años setenta. Se propone --dentro de una estrategia general de desarrollo, cuyo objetivo medular es crear condiciones que propicien el bienestar creciente de la población por medio de la expansión sustancial y sostenida de la producción-- establecer una política distributiva para eliminar o reducir las disparidades en los niveles de ingreso entre países y entre estratos socioeconómicos; aprovechar más racionalmente los recursos humanos, teniendo en cuenta los distintos factores de la producción y el elevado costo social del desempleo y del subempleo, y generar un esfuerzo sostenido para aumentar y diversificar las exportaciones y mantener las importaciones dentro de límites congruentes con los objetivos de desarrollo.

La estrategia plantea asimismo, como una de sus metas de largo alcance, la formación de una unión económica en Centroamérica, lo que supondría la libre movilidad de capital y del factor trabajo; la adopción de políticas regionales en materia monetaria, cambiaria, crediticia, fiscal y financiera, así como sobre relaciones comerciales externas, y la óptima asignación de actividades de acuerdo con los recursos de cada país o zona.

A continuación se exponen los elementos principales de la estrategia industrial referida, planteados siempre a nivel general:

i) Una mayor interacción entre el sector primario y secundario, mediante la industrialización de productos agropecuarios, pesqueros y forestales y el uso más intenso de insumos industriales centroamericanos. Las mejoras en la eficiencia productiva agrícola y fabril que este proceso conllevaría permitirían hacer más competitiva la producción agrícola e industrial centroamericana en el mercado mundial, fomentar el establecimiento de actividades intermedias --que probablemente demandarán un cierto

^{1/} El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década: Bases y propuestas para la reestructuración del Mercado Común Centroamericano (SIECA/72/VII-6/36), 17 de agosto de 1972.

nivel de protección-- y valorizar mejor los recursos humanos y físicos de la región, mejorando por ende la remuneración de los factores productivos;

ii) El fortalecimiento de la dinámica industrial basado en el estrechamiento de las relaciones interindustriales --mediante el desarrollo de la producción de bienes intermedios y de determinados bienes de capital--, en el aumento de los flujos de productos fabriles con destino a los mercados extrarregionales y en la ampliación de la demanda interna generada por las mejoras en las condiciones económicas y sociales.

iii) El desarrollo equilibrado de la producción, mediante una especialización y complementación que permita a los distintos países centroamericanos compartir beneficios y costos; dentro de este principio deberán, tenerse en cuenta, además, la composición actual del parque industrial, la necesidad de aprovechar al máximo las inversiones ya realizadas, las ventajas con que cuentan cada uno de los países, y la localización de los principales centros de consumo.

II. EVOLUCION INDUSTRIAL RECIENTE Y PERSPECTIVAS

Los planteamientos formulados en materia de estrategia industrial están orientados a resolver los principales problemas que caracterizaron la evolución del sector, particularmente en los últimos años, y readecuar consecuentemente los instrumentos nacionales y regionales de la política industrial.

Se intenta a continuación reexaminar esa evolución con el fin de precisar aún más tanto las opciones que se le presentan a los países de esta región en materia industrial en la próxima etapa como los objetivos propuestos en la estrategia mencionada.

1. Auge y declinación del ritmo de actividad industrial

La suscripción de los principales instrumentos de liberación y protección que dieron vida al Mercado Común Centroamericano puso en marcha un rápido proceso de industrialización. Pero transcurridos los primeros ocho años, éste comenzó a debilitarse y, a pesar de la recuperación que se observa a partir de 1970, el ritmo medio de expansión del producto bruto industrial del último quinquenio se sitúa un tercio por debajo del registrado en aquel período inicial (la tasa media anual de crecimiento de la industria pasó de 9.3 por ciento en 1960-67 a 6.2 por ciento en 1968-73). (Véase el cuadro 1.)

El perfeccionamiento de la zona de libre comercio y del sistema tarifario uniforme de protección, que significó la apertura casi inmediata del mercado regional, originó una reactivación y ampliación sin precedentes de la actividad industrial que permitió, en el reducido lapso de una década, entre otros logros: elevar el nivel de industrialización para el conjunto de la región de 12.4 a 15.7; disminuir la cuota de abastecimiento de fuera del área en todas y cada una de las grandes categorías de productos industriales (las importaciones extrarregionales de productos manufacturados redujeron de 33.4 a 28.5 por ciento su cuota en el consumo total de manufacturas de la región); modificar la composición de la producción industrial hacia una estructura más diversificada, incorporando ramas de mayor

Cuadro 1

CENTROAMERICA: RITMOS DE CRECIMIENTO ECONOMICO, POR PERIODOS, 1950 A 1973

(Porcientos)

Periodo	Centro- america	Guate- mala	El Salva- dor	Hondu- ras	Nicara- gua	Costa Rica
A. <u>Producto interno bruto total</u>						
1950-60	4.6	3.8	4.7	3.3	5.2	7.1
1960-67	6.3	5.1	6.7	5.9	8.7	6.7
1967-73	5.2	6.5	3.8	4.4	4.2	5.6
1971-72	4.9	6.5	4.1	3.0	4.0	5.5
1972-73	5.1	7.9	4.0	3.3	2.7	3.7
B. <u>Producto bruto industrial</u>						
1950-60	6.0	4.6	5.5	6.9	8.0	8.0
1960-67	9.3	7.7	10.4	7.1	13.6	8.9
1967-73	6.2	6.2	3.5	5.9	8.1	7.4
1971-72	5.4	5.2	5.2	5.0	5.7	5.5
1972-73	5.3	6.0	4.5	6.3	2.2	7.0
C. <u>Grado de industrialización (producto industrial en por ciento del producto interno bruto)</u>						
1950	10.9	10.0	12.5	8.8	8.3	15.0
1960	12.4	10.7	13.5	12.4	10.1	16.2
1967	15.0	12.7	17.2	13.5	13.7	18.7
1970	15.7	13.1	17.0	14.3	16.5	19.6
1973	15.9	12.8	17.0	14.7	17.1	20.7
D. <u>Participación de cada país en el producto bruto industrial de Centroamérica</u>						
1950	100.0	36.7	25.4	10.5	8.9	18.5
1960	100.0	32.0	24.2	11.4	10.1	22.3
1967	100.0	29.0	26.1	10.0	13.1	21.8
1970	100.0	29.4	23.3	10.0	14.5	22.8
1973	100.0	29.8	22.4	9.8	14.6	23.4
E. <u>Elasticidad del crecimiento industrial a/</u>						
1960-67	1.46	1.51	1.55	1.20	1.56	1.33
1967-73	1.19	0.95	0.92	1.34	1.93	1.32

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales, expresadas en pesos centroamericanos a precios de 1960. Las correspondientes a 1973 son provisionales.

a/ Cociente entre las tasas de crecimiento del producto industrial y las del producto total.

/complejidad

complejidad tecnológica; alterar la estructura de las exportaciones introduciendo productos manufacturados en las pautas nacionales de exportación --la proporción de la producción industrial centroamericana que fue objeto de intercambio regional pasó de 4.9 a 11.4 por ciento, siendo aún mucho más elevada para algunos productos de la industria metalmecánica y química--, y lograr un cierto grado de interdependencia industrial entre los países de la región, paralelamente con el surgimiento de ciertas tendencias hacia una especialización de la producción industrial de los diferentes países.

Se alcanzaron por otro lado, cambios significativos en la estructura industrial, incrementándose la participación de los bienes intermedios (de 9.2 a 15.8 por ciento de la producción industrial total) y de los metal-mecánicos (de 3.9 por ciento a 7.8 por ciento) entre 1960 y 1972. Cabe anotar, sin embargo, que por las razones que se indican más adelante esta transformación ocurrió mientras la industria mantuvo sus altas tasas de crecimiento, pero se estancó a partir de 1968. (Véase el cuadro 2.)

La pérdida de impulso anotada afectó a todos los países, aunque con mayor rigor a El Salvador y a Honduras por razones derivadas, en gran medida, del conflicto bélico. En el primero de estos países, las tasas correspondientes a ambos períodos fueron de 10.4 y 3.5 por ciento, y en el segundo pasaron de 7.1 a 5.9 por ciento. La contracción, en el caso de Honduras, es especialmente grave si se tiene en cuenta que su industria no ha dejado de perder importancia relativa en el conjunto de la industria regional (en 1973 aportó sólo el 9.8 por ciento). (Véase de nuevo el cuadro 1.)

Nicaragua en cambio, en marcado contraste, aun cuando acusó también los efectos de los factores depresivos, mantuvo un ritmo de crecimiento industrial superior al promedio regional. Esta situación se resintió en 1973 cuando, por los efectos del sismo acaecido a fines de 1972, la tasa se redujo a sólo 2.2 por ciento. De todas maneras esta país, cuya industria aportaba al iniciarse el proceso de integración sólo una décima parte de la producción industrial de la región, había elevado esa cuota a casi 15 por ciento en 1973. Guatemala y Costa Rica vieron atenuadas, asimismo, sus tasas de industrialización, aunque con mayor rigor el primero.

Cuadro 2

CENTROAMERICA: VALOR AGREGADO DEL SECTOR INDUSTRIAL

	Valor agregado					
	Millones de pesos centroamericanos			Por ciento		
	1960	1968	1972 a/	1960	1968	1972
Total	373.6	788.6	1 084.3	100.0	100.0	100.0
Industrias tradicionales	296.0	545.2	769.4	79.2	69.1	70.9
20. Productos alimenticios	124.3	227.0	327.2	33.3	28.8	30.2
21. Industria de bebidas	56.4	91.8	130.3	15.1	11.6	12.0
22. Industria del tabaco	22.5	39.7	52.6	6.0	5.0	4.8
23. Fabricación de textiles	23.6	66.3	92.7	6.3	8.4	8.5
24. Fabricación de calzado y otros	41.4	71.8	95.3	11.1	9.1	8.8
25. Industria de la madera y del corcho	14.1	24.7	37.0	3.8	3.1	3.4
26. Fabricación de muebles y accesorios	9.4	16.2	24.1	2.5	2.1	2.2
29. Industria del cuero y productos del cuero	4.3	7.7	10.2	1.1	1.0	0.9
Industrias intermedias	34.2	123.0	171.0	9.2	15.6	15.8
27. Papel y productos de papel	1.4	10.9	16.2	0.4	1.4	1.5
30. Productos de caucho	2.9	10.2	12.4	0.8	1.3	1.1
31. Sustancias y productos químicos	16.8	50.7	69.9	4.5	6.4	6.4
32. Productos derivados del petróleo	-	17.2	25.9	-	2.2	2.4
33. Minerales no metálicos	12.9	32.4	44.0	3.4	4.1	4.1
34. Metálicas básicas	0.2	1.6	2.6	0.1	0.2	0.2
Industrias metal-mecánicas	14.4	61.1	84.6	3.9	7.7	7.8
35. Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria	4.1	30.5	39.0	1.1	3.8	3.6
36. Construcción de maquinaria, excepto eléctrica	2.9	8.3	11.3	0.8	1.1	1.0
37. Construcción de maquinaria, aparatos y accesorios eléctricos	1.2	10.7	15.2	0.3	1.3	1.4
38. Construcción de material de transporte	6.2	11.6	19.1	1.7	1.5	1.8
Industrias diversas	29.0	59.3	59.4	7.7	7.5	5.5
28. Imprentas, editoriales e industrias conexas	7.2	15.6	22.4	1.9	2.0	2.1
39. Industrias manufactureras diversas	21.8	43.7	37.0	5.8	5.5	3.4

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.
a/ Estimado.

Durante ese mismo período se observó una tendencia a largo plazo hacia una mayor participación y diversificación de la producción de Nicaragua y Costa Rica en la producción industrial regional. Ambos países incrementaron sustancialmente la producción de bienes de consumo y expandieron ramas estratégicas como la química y la de productos metálicos. El Salvador, en cambio, a consecuencia del problema bélico, perdió el mercado de Honduras y no pudo recanalizar esta producción hacia los otros países, al establecerse cuotas para evitar mayores problemas en el intercambio. Honduras, por su parte, redujo sus exportaciones a la región y no le fue posible realizar inversiones en proyectos importantes, acentuándose la creación de empresas pequeñas con alto costo y baja productividad. En síntesis, todos los países perdieron en una u otra forma el impulso inicial, lo que repercutió en diferente medida en cada país.

Tanto como la severa desaceleración del ritmo industrial anotado que afectó también la cuantía de las inversiones en el sector, preocupa el notable debilitamiento que se aprecia en la capacidad de respuesta del sector manufacturero al comportamiento del resto de las variables macroeconómicas. Mientras en el primero de los períodos analizados el crecimiento de la economía indujo una ampliación de la producción manufacturera en una relación de 1:1.46, en el período más reciente ésta se redujo a 1:1.19.

La reducción del coeficiente señalado fue determinada por el comportamiento de Guatemala y El Salvador, países en los que durante el período 1968-73 la industria creció en menor medida que el conjunto de la economía. En los tres países restantes, en cambio, el coeficiente que relaciona ambas series fue, en el período reciente, igual o mayor que el del período 1960-68. Estas cifras serían indicativas de un agotamiento de las posibilidades de crecimiento a base del mercado ampliado en los dos países que lograron los más altos coeficientes de industrialización de la región durante el período de funcionamiento pleno del Mercado Común.

Para intentar dilucidar las causas de la pérdida del dinamismo industrial, conviene distinguir los factores que son independientes de la marcha del Mercado Común, de aquéllos que son consecuencia de la forma en que fue conducido el proceso de industrialización dentro de la política general de integración, es decir, los que componen la política industrial.

De los mencionados en primer término, destaca sin duda la contracción o estancamiento de las ventas extrarregionales de productos centro-americanos (en especial el banano, algodón y café). Su expansión en el período 1960-68 significó un importante impulso a la industria regional, principalmente por la ampliación de la demanda interna a que dio lugar el crecimiento del ingreso regional. Por la misma razón su cambio de signo la afectó no sólo reduciendo los niveles de rentabilidad y el grado de aprovechamiento de la capacidad instalada de la industria sino, además, por el hecho de que las nuevas industrias que se crearon a partir de 1960 componen un conjunto mucho más dependiente de las materias primas e insumos importados que el que existía anteriormente, y por ende más sensible a las restricciones de la capacidad para importar. Esta situación produjo, por otro lado, un creciente desequilibrio del balance de pagos de la región frente al resto del mundo, con especial incidencia en el caso de Costa Rica.

En relación al segundo orden de factores, es decir, a los efectos de la política industrial regional sobre el crecimiento manufacturero, podría decirse que ésta no sólo no logró contrarrestar la influencia de los elementos exógenos aludidos, sino que parece haber tendido a acentuar tanto el auge como la disminución del ritmo de crecimiento de la industria que tuvo lugar a lo largo del período de referencia.

En el diseño de la política industrial cabe destacar varios hechos. Primero, la ausencia de un planteamiento anticipado de las posibilidades y alternativas de desarrollo que se le presentaban a la industria centro-americana dentro del Mercado Común. Un esfuerzo de esta naturaleza hubiera quizás permitido estructurar un conjunto claro de objetivos tales como: el tipo de desarrollo industrial que más se ajustara a las potencialidades y necesidades de la región; las líneas de especialización que deberían perseguirse; cómo se traduciría en términos concretos de localización de actividades manufactureras la finalidad de alcanzar un crecimiento equilibrado al nivel de países; cuál sería el impacto ocupacional previsible del desarrollo industrial entre los distintos países; hasta qué límites se llevaría el proceso de sustitución en las diferentes ramas industriales. Claro está que la formulación de un conjunto de objetivos en materia industrial

/habría

habría requerido de una serie de decisiones en el ámbito de la política económica conjunta, que sólo podría haberse adoptado dentro del marco de una estrategia global de desarrollo convenida por los cinco países, en la que se señalara el papel que se le asignaba a la industria en la solución de los problemas del desarrollo económico y social de la región. El señalamiento previo de objetivos en materia industrial habría sido, asimismo, de gran importancia para el diseño del conjunto adecuado de los instrumentos que componen la política industrial. Al no existir éste, las propias modalidades en que se desarrolló el proceso de integración y la promulgación de sólo algunos de los instrumentos --ya que muchos de ellos que se juzgaban cruciales no llegaron a aprobarse o su puesta en vigencia demoró mucho-- pasaron a constituir un conjunto no suficientemente orgánico que orientó en definitiva el desenvolvimiento de la industria durante el período.

En concordancia con las características del desarrollo pretérito de las economías centroamericanas y sus fuerzas subyacentes, en la formación del Mercado Común hubo mayor disposición para aprobar las medidas que significaban una ampliación irrestricta del mercado interno al amparo de la competencia externa, que para las que perseguían programar el crecimiento industrial y la forma en que debían orientarse los frutos del mismo. Además, no obstante que en armonía con los principios de libre competencia se aceptaba el hecho de que para el normal funcionamiento del mercado ampliado los empresarios de los distintos países debían participar en él sobre una base que reflejara los verdaderos niveles de eficiencia alcanzados, ha pasado mucho tiempo y no se ha logrado aún eliminar algunas medidas locales que alteran los niveles de competitividad regional.

Del cúmulo de instrumentos y acciones conjuntas o nacionales que operaron durante el período 1960-72 quizá los que influyeron más definitivamente en la dinámica y el estilo de la industrialización fueron tres: el libre comercio, el arancel externo común y las leyes nacionales de incentivos al desarrollo industrial. De mucho menor impacto parecen haber sido los instrumentos que perseguían encauzar el proceso dentro de ciertas líneas, entre los que destacan el Régimen de Industrias de Integración,

el Segundo Protocolo de Managua sobre la industria textil (cuyos objetivos no se han alcanzado), el Proyecto de Protocolo para las Industrias de Ensamble (que no ha entrado en operación) y el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial. Y si bien desde 1963 funciona el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas y se han acogido a él más de 15 empresas industriales, de hecho al no especificar éste cuáles son las actividades que se desea favorecer prioritariamente, ha acentuado las tendencias sustitutivas "normales". Aún más, al otorgar niveles más amplios de protección que los del arancel externo común, ha amparado un menor grado de eficiencia y la creación de capacidades subutilizadas.

Entre las acciones directas que se emprendieron cabe destacar, sin embargo, la labor del BCIE, que ha permitido que se concreten un sinnúmero de iniciativas industriales y ha contribuido a ampliar la infraestructura necesaria para el ulterior crecimiento del sector.

La lentitud para poner en vigencia algunos de los instrumentos de política industrial, piezas fundamentales del conjunto de acciones que orientaban la política de integración diseñada, o la reticencia con que se han aplicado otros --aun cuando en ciertas áreas de acción ha existido consenso-- dificultó la vigencia real de los mismos.

La actividad industrial se desarrolló pues, durante este período, bajo el influjo predominante de un mercado ampliado, de un sistema uniforme de protección y de un conjunto de franquicias inscritas en las leyes nacionales de incentivos a la industrialización. Al no entrar en vigencia los instrumentos que otorgarían mayor intencionalidad al proceso, los países con más base industrial fueron los que aprovecharon en mayor medida las ventajas de la nueva situación.

La combinación entre estas medidas regionales de política industrial y los instrumentos nacionales --funcionando estos últimos en la forma concebida antes de iniciarse el proceso-- produjo ciertas incoherencias en la nueva estructura industrial que se estaba promoviendo.

Por un lado, las leyes nacionales de incentivos fueron dictadas, como es natural, para alentar el desarrollo industrial de cada país. En este sentido la dimensión misma de los mercados señalaba implícitamente el rumbo

/y los niveles

y los niveles que podía alcanzar el proceso sustitutivo, previéndose un avance apreciable en la producción de bienes de consumo, y otro mucho menor o nulo en el caso de los bienes intermedios y de capital. De aquí la liberalidad con que se conceden franquicias a la importación de materias primas y bienes de capital, lo que a la vez desalienta su producción. Pero las alternativas de desarrollo industrial determinadas por los mercados nacionales adquieren una dimensión diferente al nivel del Mercado Común, de ahí la incoherencia de guiar el desarrollo de industrias destinadas a servir a ese mercado mediante leyes diseñadas sobre la base de los potenciales de industrialización de cada país. Si bien existen dudas de que el actual arancel externo común es un instrumento idóneo para el tipo de industrialización que se desea promover y se está estudiando su readecuación para que aliente en forma decidida la producción de bienes intermedios y de capital, el hecho de que hoy en día se superpongan a él regímenes nacionales de incentivos que varían de país a país, modifica los niveles reales de protección afectando los niveles de suyo reducidos con que figuran en dicho arancel estas dos categorías de bienes.^{2/}

En el anexo 1 se incluye una evaluación somera de algunos de los instrumentos más importantes que componen la política industrial, así como un análisis de los esfuerzos de rectificación desplegados en los últimos años. Se estima que la consideración de estos aspectos resultaría de utilidad para readecuar dichos instrumentos a las necesidades de la estrategia industrial que se está definiendo.

2. Etapas actual y perspectivas de la industrialización

a) Etapas actual

Ante la pérdida del impulso de la actividad industrial observada durante el último lustro, los países del área, en especial los de menor desarrollo, confiaron aún menos en el cumplimiento de los objetivos del esquema de cooperación regional.

Las causas de esto último parecen derivarse de: a) la falta de ecuanimidad en el reparto de los beneficios obtenidos por los distintos países; b) la dependencia creciente del proceso de industrialización de

^{2/} Por otro lado, el cumplimiento parcial de la Regulación 26 --que prohíbe otorgar exenciones tarifarias a la importación de productos similares a los producidos en la región-- impidió, en buena medida, iniciar la producción local de muchos de los insumos empleados por la industria.

terceros países^{3/} y c) el incumplimiento de los objetivos generales del proceso de industrialización, entre otros, el de un mejor y más intenso aprovechamiento de los recursos humanos y naturales de la región y el de una integración interindustrial más estrecha, tanto interna como regional, de efectos propulsivos de mayor latitud en el ámbito económico centroamericano.

Parece claro que el libre juego de las fuerzas del mercado acentuó las ventajas relativas iniciales de los países centroamericanos que contaban con una mayor base industrial, elevándose la concentración de las inversiones en ellos, alentadas por las más amplias disponibilidades de infraestructura física y financiera y por la existencia de mayores capacidades técnicas y administrativas.

Un estudio reciente^{4/} demuestra, además, que los países centroamericanos menos desarrollados, al haber reencauzado sus compras desde el resto del mundo hacia la región, absorben por el tipo de productos que adquieren, una carga mucho mayor por concepto de precio relativo que los demás países de la región.

De otro lado, Honduras es el país que vende al Mercado Común una cuota más reducida de su producción industrial (6.7 por ciento en 1969) en comparación con el promedio regional que es de 11.4 por ciento.

Además, si bien diversas resoluciones del BCIE proponen otorgar atención preferente a Honduras, los créditos destinados a la industria de ese país representaron sólo el 20 por ciento del volumen total de recursos concedidos por esta institución a la industria regional durante el período 1961-73.^{5/}

Los propósitos de la política industrial regional tendientes a revertir esta situación no dieron los frutos que se esperaban. La situación afectó más severamente a Honduras, ya que Nicaragua logró contrarrestar,

^{3/} Aunque muchas de las manufacturas cuya producción aumentó están vinculadas a la existencia de recursos locales (alimentos procesados, textiles, muebles, plywood), gran parte de la sustitución de importaciones reemplazó manufacturas extranjeras en su etapa final de elaboración, sin desarrollarse actividades que mitigaran la dependencia de insumos importados.

^{4/} Véase The Choice Between Efficiency and Industrial Balance Protection and Employment in the Central American Common Market, op. cit.

^{5/} BCIE, Informe mensual de operaciones, mayo-junio, 1973.

en buena medida, esta situación a base de medidas de política nacional, entre otras, mediante el manejo flexible de su sistema de incentivos al desarrollo industrial y la materialización de ciertos proyectos industriales de verdadera envergadura.

Las tres industrias cuya localización hubiera podido quedar asignada a Honduras mediante el Régimen de Industrias de Integración no llegaron a concretarse, ya fuera porque se trataba de actividades de magnitud superior a las realizadas en la región o porque su viabilidad económica no estaba suficientemente comprobada o por otros motivos que tienen que ver también con la falta de requisitos técnicos y empresariales inherentes al avance de la industria, o porque su dimensión económica era mayor que la representada por el mercado centroamericano.

b) Perspectivas

Si se atiende a las potencialidades y a la naturaleza de los problemas, realidad económica de Centroamérica en 1974 resulta bastante diferente a la de los años iniciales del proceso de integración. Para su desarrollo futuro se requerirá fundamentalmente contar con un marco de referencia más amplio que permita ponderar adecuadamente las repercusiones de diversos fenómenos de índole externa e interna que influyen en el comportamiento de la economía regional. Por ejemplo, el impacto internacional del problema del petróleo y las enseñanzas que de él se derivan plantean una situación nueva para los países productores de materias primas, que se traduce en una valorización más adecuada de sus recursos naturales y de su posición frente a los países consumidores. Estos últimos que tradicionalmente controlaban no sólo una parte importante de esos recursos en los países productores, influían también en la asignación de los beneficios derivados de su explotación. Esta experiencia de contenido político ha repercutido profundamente en el sistema económico mundial, trascendiendo directamente a los sectores productores.

En el sector industrial se presentan ahora diferentes alternativas de procesos productivos, que permiten alterar las modalidades de transferencia y adaptación de tecnología de países altamente industrializados y ampliar las posibilidades de tecnologías autóctonas.

/Con la

Con la valorización de los recursos naturales se han abierto nuevos campos de investigación. Por ejemplo, existen varias alternativas para producir etileno, base para la elaboración de productos plásticos. El método más económico para elaborarlos era el uso de subproductos del petróleo, pero en la actualidad este proceso puede sustituirse por el de alcohol de melaza de caña, que se produce en la región. Convendría también estudiar la sustitución de fibras sintéticas por fibras naturales, producción que puede expandirse rápidamente en Centroamérica. Otro tanto podría hacerse con muchos productos derivados de la petroquímica, cuyo aumento de precios y restricciones en la producción justificarían se investigaran las posibilidades de sustituirlos a base de recursos naturales del área.

Como estos estudios requieren tiempo y recursos financieros, la programación industrial tendrá que enmarcarse dentro de perspectivas a largo plazo, buscando soluciones a corto y mediano plazo, aliviando las situaciones creadas y previendo las posibilidades futuras de la región para aprovechar en forma conjunta los recursos ya identificados y los potenciales. De esta manera no sólo se establecerían relaciones intersectoriales sino que se afectaría el marco político-social por el impacto que tendría en las diferentes zonas de cada país, por establecimiento de polos de desarrollo diferentes de los actuales y por la disminución de la influencia de los grupos que actualmente determinan la posición de cada país frente al proceso de integración.

Las perspectivas de la región y de cada país podrían tener matices diferentes dependiendo de la forma en que se afrontara esta situación cambiante. La dependencia externa, que se incrementa con el otorgamiento de concesiones o contratos a firmas extrarregionales, necesita revisarse a la luz de acontecimientos recientes. Por ejemplo, los contratos con EXIMBAL en Guatemala, ALCOA en Costa Rica, o la propuesta refinería en Punta Mico en Nicaragua, adquieren una dimensión diferente en el marco regional, al considerarse la necesidad de administrar con criterios centroamericanos los recursos naturales de la región. De aquí que parezca de gran importancia el establecimiento de un marco jurídico

/uniforme

uniforme en la región para la defensa de la ecología y de los recursos naturales, que fijará al mismo tiempo las pautas para la revisión y actualización de los contratos existentes, sentándose, así, nuevas bases para las negociaciones sobre la explotación e industrialización de tales recursos.

III. MEDIDAS Y ACCIONES CONCRETAS DE LA POLITICA INDUSTRIAL ORIENTADAS A LA REESTRUCTURACION DEL MERCADO COMUN Y A LA INSTRUMENTACION DE LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO INTEGRADO

1. Aspectos generales

Dentro del marco estratégico que se establecería para la presente década, correspondería a los gobiernos fijar las prioridades para identificar conjuntamente y de manera sistemática los programas en que podría sustentarse, en una primera etapa, el proceso de reestructuración. Además de guardar coherencia con la perspectiva a largo plazo de la estrategia, los programas o campos prioritarios deberán adecuarse a la secuencia del proceso de reestructuración. Parece conveniente, además, que una vez definido éste, se adopten las medidas concretas que deberían traducirse en elementos jurídicos que se incorporarían oportunamente a un nuevo tratado de marco. Cabría luego acometer un reordenamiento institucional en consonancia con las necesidades previstas.

2. Acciones prioritarias

Las acciones que se proponen son prioritarias para la primera etapa, están interrelacionadas y se vinculan con las que se contemplan en los demás sectores económicos. Ellas son:

- a) Desarrollo de industrias básicas regionales;
- b) Fomento de actividades prioritarias;
- c) Identificación de proyectos industriales específicos;
- d) Producción de ciertos equipos básicos;
- e) Acuerdos sobre ramas industriales y creación de comités sectoriales;
- f) Política tecnológica y normalización de la producción industrial.

a) Desarrollo de industrias básicas regionales

Aun cuando no se han llegado todavía a definir con precisión, se tiende a considerar como básicas a las actividades productoras de bienes de capital y productos intermedios que crean condiciones materiales para el desenvolvimiento del sector manufacturero y que, debidamente apoyadas

/en la explotación

en la explotación de recursos naturales propios de la región, elevan el nivel de actividad económica en otros sectores productivos.^{3/} La característica principal de estas industrias es la interdependencia que las liga entre sí, con otras ramas industriales y con los demás sectores productivos. Sus productos tienen uso difundido en otras actividades, en tanto que adquieren de ellas proporciones apreciables de insumos.

El desarrollo de estas industrias contribuiría a profundizar el proceso de sustitución de importaciones, acentuando las líneas de especialización entre los países del área. La selección de industrias básicas debería, por tanto, tender a una mayor integración vertical de las actividades económicas. Al asignar las industrias por países deben tomarse en cuenta no sólo su impacto económico, sino también las posibilidades de concreción en un plazo dado.

La política respectiva debería fijar una protección descendente en el tiempo, y no debería permitir que se instalara una segunda planta mientras la primera no estuviera operando al nivel de eficiencia y de utilización de capacidad previamente determinados.

En ese sentido se debería partir de la identificación de las industrias que tendrían prioridad en la primera etapa de la reestructuración. Los proyectos de industrias básicas podrían presentarse a consideración aisladamente o dentro de programas sectoriales; sería conveniente, al respecto, que se presente un buen número de éstos con lo que se dispondría de una latitud suficiente para llegar a acuerdos regionales.

La consideración de un conjunto de posibles proyectos regionales de industrias básicas debería ir precedida de un examen y coordinación con proyectos de esta naturaleza, que estuvieran ya incluidos en los planes industriales nacionales o en las listas de proyectos sometidos a consideración de las instituciones financieras de los países, o que se planeara fueran llevados a cabo por empresas establecidas fuera de la región.

Requisitos previos a esta acción podrían ser también la readecuación de los instrumentos jurídicos, el reforzamiento y la coordinación del

^{3/} SIECA/CEPAL. Los problemas de la política industrial centroamericana. Nota conjunta, E/CN.12/CCE/311, pág. 12.

aparato institucional, con el objeto de dar mayor concreción a la programación conjunta en materia industrial, y el establecimiento de nuevas modalidades de financiamiento.

En este terreno se ha desarrollado ya una actividad apreciable en la región, pero los esfuerzos desplegados sólo han conseguido la materialización de un número muy reducido de proyectos. Entre los factores que explican esta situación quizás merezcan destacarse dos a cuya solución urgente deberían encaminarse los esfuerzos en la etapa actual.

1) La carencia de una metodología de evaluación que permita conocer cuál será el impacto real de los proyectos que se estudian sobre las economías de los países de la región; su contribución a la actividad industrial del país en que se instalará y a la de los demás países mediante el desarrollo de la producción de determinados insumos; la generación de empleo directa e indirecta; sus efectos sobre el balance comercial; su aporte a la generación del ingreso, etc. Cabría, en consecuencia desarrollar, a breve plazo, un esquema que permitiera sopesar adecuadamente los efectos económicos de los proyectos que se consideran.

2) La reducida capacidad técnica y financiera con que se cuenta en la región para traducir en realidad muchos de estos proyectos, sobre todo si se considera la magnitud de los mismos. A este respecto, quizás deberían explorarse más activamente las posibilidades que encerraría de acometer iniciativas conjuntas entre Centroamérica y algún país industrializado. Esta es una vía abierta que se relaciona muy directamente con la acción de las empresas transnacionales y en torno a las cuales habrá que desarrollar políticas tendientes a regular su operación en la región. Es bien sabido que países como Japón, Alemania y otros han decidido trasladar determinadas actividades industriales a los países que cuenten con ciertas ventajas y en los que el problema de la contaminación esté lejos de presentarse con carácter crítico.

b) Fomento de actividades prioritarias

En virtud del plazo prolongado que normalmente toma el proceso de negociación para la adopción de acuerdos industriales regionales y para el desarrollo de nuevos proyectos, se sugiere que conforme se progrese en ellos, se inician o intensifiquen actividades en las que no hubiere intereses conflictivos entre países. Con ellos se obtendría un mejor y más racional aprovechamiento de la capacidad ociosa de algunas empresas, así como el desarrollo de programas y proyectos ligados a las industrias existentes. Podría avanzarse también en otras actividades en las que seguramente habría consenso, como el aprovechamiento integral de la industria derivada del algodón y sus productos, la industria de la carne y sus productos, la industria de madera y derivados, así como la agroindustria de exportación y la industria de la pesca.

Al seleccionar estas actividades se tomarían en cuenta, además de los recursos naturales y la existencia de mercados internos y externos, los aspectos coyunturales derivados de la situación mundial. Las acciones se orientarían de preferencia al desarrollo de complejos industriales en zonas descentralizadas y al de polos nuevos, tanto a nivel nacional como regional. En los últimos años se han realizado algunos estudios sobre el desarrollo integral del Golfo de Fonseca, Golfo de Honduras y Cuencas del Río San Juan. Convendría quizás seleccionar una de estas zonas como proyecto piloto y llevar a cabo actividades industriales de acuerdo con un plan integral. A manera de ejemplo, se podría mencionar que en el Golfo de Fonseca existen ya la infraestructura industrial básica y una serie de actividades industriales derivadas del algodón, la ganadería, la caña de azúcar y la sal. En fecha reciente se ha intensificado la demanda externa de derivados del algodón (hilados y tejidos) y, al mismo tiempo, se aprecia insuficiencia en la oferta de hilatura en Centroamérica. En consecuencia, parecería interesante establecer un proyecto regional de hilatura de

algodón de un tamaño que pudiera competir en el mercado mundial. Lo mismo podría pensarse en el caso del cuero, ya que una planta regional que utilizara técnicas modernas podría abastecer el mercado centroamericano y aún exportar fuera del área. Ambos proyectos crearían nuevas demandas para el algodón y el ganado, lo cual facilitaría el desarrollo de otros proyectos de tipo agroindustrial.

Podría también impulsarse en plazo breve la industria de materiales de construcción, necesaria para abastecer los planes de viviendas vigentes en la región y el de reconstrucción de Nicaragua generado por el terremoto de Managua. Se están estudiando ya en cada país la ampliación de algunas plantas, la creación de otras para la fabricación de cemento y para la utilización de madera y de material plástico para la construcción, pero parece faltar aún coordinación y una clara orientación en pro de un mejor aprovechamiento de los recursos naturales de la región. Convendría que se formularan las medidas de política y acciones congruentes a nivel regional de esta importante actividad, sobre todo si se toma en cuenta además que esta industria sería altamente generadora de empleo. Acciones de naturaleza similar se requerirían con relación al desarrollo de la industria pesquera, que actualmente está acometiendo a cada país por separado. Debido a que las aguas internacionales de los varios países convergen, parecería altamente beneficioso planear el desarrollo integrado de esta industria para aprovechar recursos de agua fuera de las costas. En todos los casos mencionados existen ya proyectos en diferentes etapas de estudio, pero falta el enfoque que conduzca a acuerdos regionales. Si se tomase en principio una decisión para llevar a cabo el desarrollo en forma coordinada, no sería difícil concretar los estudios de factibilidad y promover los proyectos en un período corto. No obstante para materializarlos no habría que esperar a que exista de antemano una política regional de desarrollo industrial completamente definida.

c) Identificación de proyectos industriales específicos

Parece muy importante entre las acciones prácticas de ejecución más o menos urgente, efectuar una identificación de los proyectos o anteproyectos /existentes

existentes en la región y elaborar enseguida los correspondientes estudios de preinversión que permitan aportar información a los gobiernos para negociar en principio la distribución de plantas industriales nuevas. Este punto está íntimamente relacionado con el desarrollo de las industrias básicas mencionado en el inciso a). Los estudios correspondientes deberían ser elaborados por las entidades regionales cuando se refieran a inversiones susceptibles de localizar en países diferentes dentro del área. En algunos casos se trataría de completar o actualizar estudios ya efectuados, y en otros de emprender la formulación de nuevos estudios. Sería importante en todo caso designar qué o cuáles organismos se encargarían de realizar los estudios de preinversión, para evitar duplicaciones.

d) Producción de ciertos equipos básicos

La región cuenta con capacidad instalada en la industria de fundición que podría orientarse hacia la producción de ciertos equipos básicos simples, de uso común en diversas industrias establecidas (por ejemplo, refinadoras de azúcar, beneficiadoras de algodón y café, panaderías, industria textil, cemento, etc.), tales como calderas, bombas de agua, determinados motores u otros mecanismos y herramientas sencillas para las cuales existe una apreciable demanda de reposición.

Para emprender esta tarea, se requeriría formular, a través del ICAITI, normas regionales para la fabricación de estos productos así como darlas a conocer a los industriales para que se ajustaran a ellas.

Los comités mencionados en el inciso e) siguiente podrían detectar la demanda potencial de estos productos en las diversas ramas industriales y conciliarla hacia los talleres y fundiciones de la región con capacidad para fabricarlos.

e) Acuerdos sobre ramas industriales y creación de comités sectoriales

i) Acuerdos sobre ramas industriales. Se considera indispensable avanzar cuanto antes hacia la coordinación del desarrollo industrial centroamericano a nivel de ramas industriales, teniendo como meta la concertación de acuerdos o convenios que programen su desarrollo futuro y permitan un

/mejor

mejor aprovechamiento de la capacidad existente. El primer paso sería el de establecer criterios básicos para seleccionar las ramas prioritarias. La SIECA ha avanzado ya en este sentido.^{4/} Señala, entre otros, la existencia de un potencial de demanda regional, el cumplimiento de ciertas metas de producción, las posibilidades de especialización o los problemas que afectan su actual desenvolvimiento, y en particular los ajustes derivados de la recanalización de la oferta.

Acuerdos regionales sobre las bases anteriores, además de contemplar los principios de equidad en los beneficios de la integración, deberán incorporar otros objetivos de política industrial como el ocupacional, la preocupación por los niveles de costos y productividad, la formación de recursos humanos, el desarrollo tecnológico regional y las disposiciones acerca de la transferencia de tecnología y la investigación sobre productos o procesos autóctonos que pudieran adecuarse a las necesidades y posibilidades de la región, y el papel que cabe a la pequeña empresa dentro del desarrollo de la rama.

Teniendo en cuenta el objetivo más amplio de orientar coherentemente el desarrollo industrial a nivel de ramas, parecería conveniente establecer varios comités sectoriales.

ii) Comités sectoriales. Estos comités deberían tener un carácter permanente y establecerse en la SIECA o en cada uno de los países. En este último caso habría que tomar en cuenta la potencialidad de cada uno de ellos para alcanzar una especialización de su aparato industrial en determinadas ramas. Se podrían así constituir en verdaderos "centros de gravedad" de la actividad respectiva en la región y, en todo caso, funcionarían integrados al grupo central de programación industrial que, de acuerdo con este esquema, debería existir en la SIECA.

Los comités contarían con personal técnico (compuesto por economista, ingeniero industrial, ingeniero especialista en la rama industrial de que se

^{4/} Criterios para identificar las industrias básicas y las actividades manufactureras que podrían ser objeto de acuerdos por ramas industriales, (SIECA/GT-RMECA - III/DT.22), 22 de octubre de 1970.

trate, etc.) para realizar una labor permanente y convocarían en forma periódica a los industriales de la rama respectiva y a los técnicos del sector público encargados del diseño o ejecución de los planes y de la política industrial. Convendría que el BCIE y el ICAITI designaran técnicos a tiempo completo o parcial para participar en cada uno de los comités sectoriales.

La labor de los mencionados comités sería:

1) Programar la producción centroamericana de la rama respectiva, para lo cual analizarían las características de la industria de los diferentes países, tomando en cuenta la demanda futura de Centroamérica, de los demás países de América Latina y del resto del mundo.

2) Sugerir la localización más adecuada de las nuevas plantas o ampliaciones, considerando el principio del crecimiento industrial equilibrado.

3) Estudiar el juego de instrumentos de política industrial (tarifaria, de incentivos, financiera, de inversión extranjera y tecnológica) y sugerir las modificaciones que más se ajusten a las necesidades del desarrollo del sector respectivo. Parecería conveniente tender al diseño de "paquetes" de incentivos e instrumentos comunes y específicos (sectorializar la política industrial, manteniendo los principios generales que la orientan), escapando a la tendencia seguida hasta ahora según la cual instrumentos de aplicación general para todo el sector industrial se van superponiendo sin llegar a constituir un conjunto orgánico operativo en función de las necesidades de una rama industrial determinante.

4) Fijar una política común de exportación a terceros países, llegando inclusive a establecer las cuotas con que cada país del área participaría, los requisitos cualitativos del producto y el tipo de aliciente o subsidio (cambiario fiscal) necesario para asegurar el acceso del producto centroamericano al mercado exterior. Correspondería asimismo a los comités explorar y establecer contactos con los mercados externos reales y potenciales, y establecer políticas en cuanto a condiciones, calidades y precios.

/5) Participar

5) Participar con el ICAITI en el diseño de una política tecnológica adecuada a cada rama, cuya meta de largo plazo sería el desarrollo de productos centroamericanos que incorporaran modalidades acordes con la dotación de recursos y habilidades de la población de la región. Una de las tareas inmediatas de los comités en este campo sería estudiar las mejores alternativas y modalidades para llevar a cabo la transmisión de tecnología en la rama respectiva.

6) Estudiar las características técnicas de producción de la rama industrial en los cinco países en cuanto a productividad, ocupación, utilización de materias primas e insumos nacionales incorporados, factores que inhiben una mejor utilización de la capacidad instalada, etc.

7) Diseñar un programa regional de sustitución de importaciones de insumos (y bienes de capital) que utiliza el sector.

8) Supervisar que en la rama que le corresponda se cumplan las metas regionales de industrialización, en particular en lo tocante a la localización de las nuevas capacidades.

Por su complejidad y especialización, la amplia gama de funciones reseñadas requerirá de un equipo técnico de alto nivel, para cuya constitución debería contarse con la asistencia internacional, en particular de organismos especializados como la ONUDI.

Estos comités podrían iniciar su labor efectuando un relevamiento de las características actuales y de los principales problemas de la rama industrial respectiva en los cinco países.

A continuación se señalan los comités que se consideraría conveniente constituir en una primera etapa: industria alimenticia; industria textil; industria del calzado y prendas de vestir; industria electrodoméstica; industria electrónica; industria petroquímica; industria farmacéutica; industria de maquinaria e implementos agrícolas; industria de materiales de construcción; pequeña industria y artesanías.

f) Política tecnológica y normalización de la producción industrial

La nueva política industrial tendría que contemplar el desarrollo, adaptación y transferencia de tecnología industrial, así como la

/organización

organización y coordinación a nivel regional de las actividades para establecer normas para la fabricación de productos industriales. Para facilitar esto sería preciso ampliar su disponibilidad de recursos técnicos y económicos con que cuenta el ICAITI.

Las investigaciones que se lleven a cabo sobre este tema deberían tender a compatibilizar el tipo de tecnología y su utilización (importación de tecnología, adaptación y desarrollo local) con determinados objetivos de desarrollo económico como ocupación, exportación de manufacturas, preservación del medio ambiente, etc.

Como punto de partida sería conveniente determinar la situación actual y los problemas que plantea en Centroamérica el proceso de transferencia, adaptación y desarrollo tecnológico. Dada la variedad y amplitud de las tareas, se estima que debería abordarse mediante un enfoque selectivo por ramas industriales, a partir de aquellas que tienen especial significado actual o potencial para la región (por ejemplo hilados y tejidos de algodón, materiales de construcción, alimentos conservados, pulpa y papel e industria electrónica), estudiándose las condiciones de la oferta y demanda de tecnología en cada una de ellas, como se señaló en el acápite e) de este capítulo, con el propósito de identificar sus características propias.

Recientemente en Costa Rica se estableció un Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas, como organismo autónomo encargado de promover el desarrollo de las ciencias y de la tecnología que posee facultades para participar financieramente en proyectos conjuntos de investigación con otras entidades. El aumento de la capacidad potencial de los países, para satisfacer sus necesidades en materia de investigaciones tecnológicas, puede concretarse en breve en logros importantes, pero debe mediar la coordinación regional de estos esfuerzos en base a programas que incorporen las ramas de mayor prioridad que se han sugerido antes.

IV. ADECUACION DE LOS INSTRUMENTOS

Los planteamientos de política industrial precedentes suponen, como es natural, una revisión del arsenal de instrumentos regionales y nacionales que ha venido aplicándose hasta ahora, y la creación de otros nuevos.

En el anexo 2 se incluye una relación sucinta de las políticas e instrumentos comunes que cabría redefinir, agrupados según se trate de acciones a nivel regional o nacional. Se incluyen en seguida consideraciones sobre los aspectos que parecen más relevantes:

i) La política arancelaria. Se ha previsto una revisión del arancel externo con el fin de transformarlo en un pivote de la política industrial, que refleje claramente las prioridades de la nueva etapa de industrialización. Con ello se aminoraría su carácter fiscal (que será asumido por otros instrumentos) y se modificaría la estructura relativa de la incidencia arancelaria, eliminando la protección redundante, y otorgándole mayor flexibilidad. Se propone, asimismo, un cambio de nomenclatura (de NAUCA a NAB) para adaptarla mejor a las distintas etapas de elaboración de los productos, y el establecimiento de un nuevo arancel que se pueda modificar en forma expedita, de acuerdo con los objetivos y prioridades del desarrollo industrial y que conduzca a mejorar, sobre una base selectiva, el grado de eficiencia y de competitividad de la producción centro-americana en los mercados internacionales. Los niveles de protección permitirán conciliar los múltiples objetivos de la política de desarrollo industrial que se plantearon anteriormente.

El proceso de reformulación de la política arancelaria habrá de tomar en cuenta que en la actualidad uno de los países no aplica ni el arancel externo común ni otorga el libre comercio irrestricto a los productos originarios del resto de la región. Es por ello que no puede hablarse de reestructuración sin referirse simultáneamente a la reincorporación plena de Honduras al Mercado Común. No quiere ello decir que este país habrá de dismantelar ipso facto su arancel nacional, reponiendo los niveles del arancel común, ni que haya de otorgar el libre comercio a todos los productos centroamericanos. Pareciera más bien que la modalidad de reincorporación consistiría en un desgravamen paulatino y programado del arancel hondureño pari passu con el cumplimiento de ciertos requisitos que se le asignarían en otros sectores (financieros; de comercio, etc.). A diferencia de la situación de otros países de la región, el aparato productivo de Honduras parecería conducirlo a un déficit crónico si el comercio fuese irrestricto. La especialización sobre la base de ventajas comparativas "naturales" implicaría una situación desfavorable para Honduras y por ello el equilibrio podría encontrarse únicamente sobre la base de ventajas comparativas "asignadas". En este sentido, los aranceles podrían constituir un instrumento de tratamiento preferencial para Honduras, pero ello no sería suficiente si este tipo de medidas no se ve acompañado por las mencionadas antes y que tienen que ver con la programación del desarrollo industrial, las instituciones de crédito y financiamiento, así como con las disposiciones sobre el régimen de inversiones regionales y de terceros países.

ii) Aspectos institucionales. Se trataría de adecuar los organismos regionales de integración que se ocupan del sector industrial para que cumplan los objetivos y metas fijados. El desarrollo industrial se apoyaría no sólo en las instituciones nacionales y regionales existentes sino en la creación de otros organismos especializados, con el fin de que todos los instrumentos de política industrial se conjuguen para darle impulso al sector. Además de fortalecer al ICAITI para que realice las tareas antes reseñadas habría que reforzar a diversos organismos que se ocupan de otras actividades: el INCAP, en aspectos nutricionales; el

ICAP y el

ICAP y el INCAE en la formación de mandos intermedios y administradores industriales para el sector privado y público, y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en la reorientación de su programa financiero. Asimismo se estudiaría la creación de otros organismos regionales en materia de productividad, seguridad industrial, cooperación financiera regional, así como de centros tecnológicos regionales en campos específicos, distribuyéndolos equitativamente dentro del área.

iii) Aspectos financieros. Habría que buscar la manera de mejorar las labores de promoción y financiamiento de los programas y proyectos formulados, en los que el Banco Centroamericano y los organismos de fomento nacionales actuarían en forma complementaria para lograr los objetivos y metas fijados.

Se ha sugerido la formación de un sistema de financiamiento regional encabezado por el BCIE e integrado por organismos nacionales de fomento y financieras privadas, que operaría con una política crediticia coherente con las nuevas orientaciones de la política industrial conjunta. Este sistema contribuiría además a la formación de empresas multinacionales centroamericanas, facilitando la movilización de ahorros dentro del contexto regional; se ha planteado asimismo la conveniencia de crear un Fondo de Fomento Industrial y Agrícola para el desarrollo de la agroindustria, aunque no se ha podido lograr acuerdo sobre este particular.

Además de la protección para el mercado regional, se diseñarían mecanismos especiales para el fomento de exportaciones con la participación de PROMECA y los centros de promoción de exportación de los países. Sería conveniente que el financiamiento de las exportaciones no tradicionales cubriera las etapas de producción y exportación así como las de comercialización. En este aspecto se tratarían de uniformar las leyes de incentivos fiscales que han sido promulgadas en algunos de los países de la región, tratando de establecer una base común para el comercio extrarregional, mejorando el sistema de transporte, seguros de crédito a la exportación y aplicando otras medidas que son necesarias para una acción conjunta hacia terceros países.

/iv) Incentivos

iv) Incentivos fiscales. Revisión de los convenios de incentivos fiscales o formulación de uno nuevo que ponga especial acento en el desarrollo de las industrias básicas y de las destinadas a la exportación a terceros países y establezca franquicias más coherentes con el propósito de otorgar protección al desarrollo de estas últimas.

v) Complementación con otros países, regiones o subregiones. La dimensión del mercado centroamericano no bastaría para dar lugar al establecimiento de ciertas industrias. De otro lado, habría que procurar la formulación de planteamientos conjuntos que los demás países latinoamericanos utilicen para ampliar su poder de negociación frente a los grandes países industrializados. Dentro del esquema de reestructuración del mercado centroamericano se podría abordar en conjunto con otras áreas, procurando la solidaridad de posiciones y acciones mancomunadas sobre temas más amplios que se relacionan con la política tecnológica y de las inversiones extranjeras, con la canalización del financiamiento para el desarrollo y la explotación e industrialización de recursos mineros y pesqueros. La complementación y especialización industrial con otros grupos económicos o países debe ser considerada con mucho más detenimiento ya que envuelve estudios e investigaciones de mayor alcance. De las vinculaciones comerciales con Panamá y México surgieron oportunidades de inversión conjunta en Centroamérica y se han llegado a establecer algunas empresas con la participación de esos países, pero falta un mecanismo adecuado para que la complementación industrial sea en ambos sentidos. En el caso de los proyectos de pulpa y papel y siderurgia, el Gobierno de México mostró interés en adquirir productos derivados de estas plantas, y ofreció su participación en el desarrollo de los mismos. Se han iniciado asimismo conversaciones entre representantes de los gobiernos centroamericanos y el de Venezuela, en las que se exploran vías de acercamiento y de complementación económica.

El desplazamiento de compras de insumos industriales de bienes intermedios, de capital y productos terminados entre grupos regionales no sólo depende de las condiciones de acceso de los productos a los respectivos países sino también de la superación de otros obstáculos, como

/el problema del

el problema del transporte entre ellos, los canales de comercialización, financiamiento y seguros, las ataduras a los proveedores de países desarrollados, sin mencionar las condiciones impuestas en la transferencia de tecnología por los socios técnicos.

vi) Movilización de la cooperación técnica internacional. Los escasos fondos percibidos por concepto de cooperación técnica internacional no han sido debidamente aprovechados por falta de una programación de la asistencia técnica basada en necesidades y prioridades regionales. Se han duplicado esfuerzos en el estudio y promoción de proyectos de alcance regional, al mismo tiempo que éstos casi nunca han llegado a materializarse, con el consiguiente desperdicio de recursos humanos y financieros, tanto de fuentes externas como de sus contrapartes nacionales.^{24/}

vii) Tratamiento común al capital extranjero. La falta de una política común frente al capital extranjero genera una competencia entre los países que ofrecen mejores condiciones para el ingreso del mismo, distorsionándose así los objetivos de un desarrollo integrado equitativo. Existen indicaciones de que el capital foráneo ha desplazado al nacional mediante la compra de acciones, llegando a controlar ciertas empresas nacionales y aun empresas de alcance regional.

Los instrumentos jurídicos regionales no establecen una política explícita respecto del capital extranjero y, salvo el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración que dispone se establezca la

^{24/} El proyecto de solicitud de asistencia técnica al PNUD para la integración centroamericana 1974-78 (SIECA/73/SCE/28), Guatemala, 2 de octubre de 1973, incluye en el subprograma "Desarrollo Industrial" los siguientes campos:

a) Promoción del desarrollo industrial integrado y de la infraestructura institucional tendiente a coordinar la política industrial entre los Estados Centroamericanos, tanto en función de los planes nacionales de desarrollo como de la estrategia conjunta;

b) Estímulo de la eficiencia económica del sector industrial mediante estudios de costos y productividad en distintas ramas industriales;

c) Programación de las inversiones del sector industrial para la región y para cada país a fin de alentar la creación de actividades industriales dentro de un marco de equilibrio y de eficiencia económica, señalando las posibles fuentes de financiamiento y sus usos en los diferentes programas y proyectos.

proporción de capital centroamericano que debe participar en cada proyecto, tanto el Convenio de Incentivos Fiscales como el Sistema Especial de Actividades Productivas no presentan indicaciones al respecto, es decir, no distinguen entre capital centroamericano y capital extrarregional.

Cabría, pues, dictar medidas comunes destinadas a proteger las inversiones centroamericanas tales como la creación de empresas mixtas, la reglamentación sobre repatriación de capital y utilidades, la regulación sobre transferencia de tecnología, así como la fijación de garantías a la inversión extranjera para que sea coparticipe en el desarrollo de la región.

